

「安倍首相は集団的自衛権行使に舵を切るのか」  
『もうひとつの世界へ』第10号

西川伸一

結論を先に述べる。安倍晋三首相が集団的自衛権の行使に踏み切ることはないのであろう、というのが私の見方である。だからといって一安心というわけでは到底ない、とすぐに付け加えなければならないのだが。

以下、なぜ安倍は集団的自衛権行使に固執しているのか、しかしなぜそれが不可能だと考えられるかを論じていく。

## 1 用語の整理

本テーマを論じる上で欠かせない用語三つをまず整理しておきたい。

### ① 集団的自衛権

独立国家であれば、当然自衛権をもっている。そして、自衛権は個別的自衛権と集団的自衛権に分けられる。前者は外国からの自国への攻撃に対処する権利をいう。後者は、自国と密接な関係にある国が攻撃を受けた場合、それを自国への攻撃とみなして反撃する権利を指す。あくまで自国は攻撃されていない点がポイントである。

これについて、国連憲章 51 条（自衛権）には、次のように規定されている。「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。」

### ②内閣法制局

内閣直属で、政府の法律顧問をもって自認する役所。政府提出法案は必ず内閣法制局の審査を経なければならない。これを審査事務とよぶ。また意見事務といって、行政府内での憲法、法律などの解釈を統一するのも、内閣法制局の重要な役割である。

たとえば、自衛隊の合憲違憲について、裁判所は高度の政治性を帯びた統治行為だとして、判断を保留している。一方、内閣法制局は「自衛のための必要最小限度の実力」をもつことまでは憲法は禁じていないとして、事実上自衛隊を合憲化してきた。自衛隊員に給与を支払うためにも、少なくとも行政府内の了解として自衛隊は合憲としておかなければならない。

ちなみに、内閣法制局のトップは長官だが、主任の大臣は首相である。

### ③なぜわが国は集団的自衛権は行使できないのか

日本も国連加盟国であるからには、上記の国連憲章を承認している。すなわち、国際法上は集団的自衛権を保有している。しかし、内閣法制局の憲法9条解釈では、その行使は認められないとされてきた。「保有と行使の分離」だとし、後述の佐瀬昌盛元防大教授らが強く批判している解釈である。

その解釈によれば、憲法9条も国家の自衛権までは否定せず、従って自衛力の保有も「自衛のための必要最小限度の実力」であれば禁じていない。ただ、それが行使できるのは、次の3要件がそろった場合に限られるとしている。

i) わが国に対する急迫不正の侵害がある（違法性の要件）。ii) 国民の生命安全を守るため実力行使以外の手段がない（必要性の要件）。iii) その措置が侵害を排除する必要最小限度のもので、つり合いがとれている（均衡性の要件）。

これらから導き出されるのは、わが国に許されるのは個別的自衛権の行使のみということである。集団的自衛権の行使は、自国が直接攻撃されていないという点で、i) の要件を満たしていない。

## 2 「必要最小限度」であれば集団的自衛権の行使は許されるのか

安倍首相はこの解釈を改め、現行憲法下でも集団的自衛権の行使を可能にしたいと願っている。

すでに1999年4月に安倍はこの問題を国会で質している。そこで安倍はいわゆる「保有と行使の分離」を「極めて珍妙な新発明」と揶揄した上で、祖父・岸信介の答弁から、集団的自衛権の行使の「外国まで出かけて行ってその国を守るという典型的な例」は憲法上禁止されているが、「集団的自衛権というのはそういうものだけではない」という箇所を引いている。

祖父に仮託して、集団的自衛権の行使にも憲法上認められるものがあることを、安倍は示唆したのである。答弁に立った高村正彦外相は、集団的自衛権は「実力の行使を中核とした概念であることは疑いない」、「我が国の憲法上禁止されている集団的自衛権の行使が我が国による実力の行使を意味することは、政府が一貫して説明してきた」と応じた。

この高村答弁から安倍は、祖父のいう「典型的な例」を「中核的な概念」と同一視したと思われる。そして、「外国まで出かけて」いかない非「中核的な概念」に含まれる集団的自衛権の行使であれば、憲法上容認されると「解釈」し

たのではないか。

当時、安倍はまだ当選2回の「陣笠」議員にすぎなかった。その後、小泉純一郎首相のサプライズ人事で、自民党幹事長に抜擢された安倍は、2004年1月に秋山収内閣法制局長官に国会論戦を挑む。この場で、安倍はかつての高村答弁を引き合いに出して、こう述べている。

「高村大臣は、この中核概念であるというふうに述べているわけでありまして、その中核概念とは実力の行使、いわゆる武力行使そのものということを行っているわけでありまして。ですから、それでなければ、それ以外の行為については集団的自衛権の行使としてもこれは考え得る、行使することを研究し得る可能性はあるのではないかと」

この考え方は、同じ質疑の中で安倍が持ち出す、集団的自衛権の行使は「数量的概念」とする把握と表裏の関係をなしている。すなわち、安倍は「集団的自衛権の行使はわが国を防衛するための必要最小限の範囲を超え、憲法上許されない」という1981年の政府答弁書について、次のように内閣法制局長官に尋ねている。

「これは数量的な概念を示しているわけでありまして、絶対にだめだ、こう言っているわけではないわけでありまして。とすると、論理的には、この範囲の中に入る集団的自衛権の行使というものが考えられるかどうか」

必要最小限度の範囲にとどまる集団的自衛権の行使こそ、「外国まで出かけて」いかない非「中核的な概念」に含まれるものなのである。これはのちに「外的概念」と言い換えられる。2006年9月の自民党総裁選に立候補した安倍は、候補者の公開討論会で集団的自衛権の行使には「中核概念」と「外的概念」があると述べたのである。

これに対して、内閣法制局の秋山長官は、先に本稿で示した3要件を満たすことが自衛権行使の前提であり、集団的自衛権の行使はその第1要件（わが国に対する武力攻撃）を欠いているゆえに認められないと答えた。すなわち、必要最小限度という量的な縛りで集団的自衛権の行使をとらえているのではない。安倍の質疑の単語を少し入れ替えれば、「これは質的な概念を示しており、絶対にだめだ」ということになる。

安倍は高村答弁などを根拠に、実力行使以外の集団的自衛権の行使も考えられるのではないかと食い下がった。やや長くなるが重要なので、その秋山答弁を全文掲載しておく。

「昭和三十五年の参議院予算委員会におきまして、法制局長官が、例えば日米安保条約に基づく米国に対する施設・区域の提供、あるいは侵略を受けた他国に対する経済的援助の実施といったような武力の行使に当たらない行為について、こういうものを集団的自衛権というような言葉で理解すれば、そういうものは私は日本の憲法の否定するものとは考えませんという趣旨の答弁をしたことがございます。

この答弁は、当時の状況において、集団的自衛権という言葉の意味につきまして、これは御承知のように国連憲章において初めて登場した言葉でございまして、その言葉に多様な理解の仕方が当時は見られたことを前提といたしまして、御指摘のような行為につきまして、そういうものを集団的自衛権という言葉で理解すれば、そういうものを私は日本の憲法は否定しているとは考えませんと述べたにとどまるものと考えております。

現在では、集団的自衛権とは実力の行使に係る概念であるという考え方が一般に定着しているものと承知しております。」

このように秋山は、かつては定義があいまいであったが、いまでは集団的自衛権の行使とは武力行使に限られると明言した。

しかし、安倍は秋山の説明に納得していなかった。首相になったのちの 2007 年 5 月に国会で「私は『必要最小限度』は量的な概念だと認識している」と述べている。確かに「必要最小限度」という言葉自体は量的概念に違いない。とはいえ、集団的自衛権の行使の前提にはわが国に対する急迫不正の侵害という質的要件が欠かせない。それを受けてはじめて、自衛のための必要最小限度で、個別的自衛権が発動される。繰り返せば、集団的自衛権の行使は、必要最小限度ならば容認されるという量の問題ではないのである。

安倍はどうしてもこの点を理解しようとしなない。

### 3 安倍にみなぎる「双務性」願望

なぜ安倍は集団的自衛権の行使に執拗なまでにこだわるのか。安倍のブレーン岡崎久彦元駐タイ大使との共著『この国を守る決意』で、安倍はこう語る。

「私の祖父・岸信介は、60 年安保のときに日米安保条約の改定を思い立ちました。……それはあまりにも一方的な条約であって、双務性のかけらもない。これを持続可能なものにするためには、双務性を高めるべきであり、双務性が高まることによって、われわれの主張をアメリカにも言うことができる——とい

う考えが、祖父のなかにあったのだと思います。……そして、われわれには新たな責任というのがあるわけです。新たな責任というのは、この日米安保条約を堂々たる双務性にしていくということです。」(62-63 頁)

安倍はなにかにつけて祖父を引き合いに出す。そういえば、今年5月にゼミで自民党本部を見学した際、自民党総裁室に案内された。そして、安倍はそこに飾るため、自宅から祖父といっしょに写っている写真をもちこんだと説明を受けた。

閑話休題。同書では「血の同盟」という形容まで用いて、軍事同盟として「完全なイコールパートナー」を目指すとしている。安倍は『美しい国へ』でも、「アメリカのいうままにならず、日本はもっといいたいことをいえ、という人がいるが、日米同盟における双務性を高めてこそ、基地問題を含めて、わたしたちの発言力は格段に増す」(133 頁)としている。

アメリカに対等にもものを言うために、同盟関係の双務性を高めなければならない。集団的自衛権の行使を可能にすることはその必須の条件である、と安倍は信じて疑わない。

果たしてそうなのか。アメリカと対等な同盟関係を築くとはなにを意味するのか。すでにそうした関係にあるイギリスやオーストラリアが、アメリカになにをさせられているかをみればおおよそ見当がつく。桃太郎帝国アメリカに付き従う従順な子分が1匹増えるだけのことだろう。

2000年のアーミテージ報告には、「集団的自衛権の行使を日本が自ら禁じていることは同盟協力の制約になっている」と書かれている。もっと使い勝手のいい子分になれと説いているのだ。安倍は2005年5月にアメリカで「これまでの政府解釈は限界にきている。我々の世代の責務の一つは政府解釈を変更して行使を可能にすることだ」と見得を切った。

#### 4 「二段階革命論」にこだわる理由

とはいえ、解釈変更よりも集団的自衛権の行使を可能にできるように憲法を改正すれば明快になる。たとえば、山崎拓元自民党幹事長はその著書『憲法改正』で、「憲法を改正し、自衛権のあることを明記するしかない。集団的自衛権は、当然のことながら自衛権に含まれる」(77 頁)と書く。しかし、安倍は解釈変更→憲法改正という「二段階革命論」を描いている。そこには、安倍の恩師である佐瀬の「入れ知恵」があるとみなしてまちがいあるまい。

安倍が成蹊高校から成蹊大学に進学する際、偶然に面接官を務めたのが佐瀬である。当時、佐瀬は成蹊大助教授であった。安倍は先述の『この国を守る決意』で、佐瀬の難解な『集団的自衛権』を紹介している。

佐瀬は同書のエピローグで、「私は現行の内閣法制局解釈には重大な欠陥があるから、将来の改憲の問題はあるにしても、政府解釈の是正そのものが必要だと考える」（262 頁）と述べている。そして、山崎らの「一段階革命論」については、「現行の内閣法制局解釈の当否についての沈黙は、結果として現行解釈を正しいとみなすのと同じことになる」（261 頁）と批判する。この佐瀬も、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（以下、有識者会議）のメンバーになっている。

やはりそのメンバーである岡崎も、集団的自衛権を行使可能にすることは「間違いを修正するだけだから、解釈変更ということではない」と指摘する。そして「有識者会議では、この間違いを正せばいいと思っている」と意気込む。

したがって、内閣法制局をいかにして説得し、「間違いを修正」させるかが安倍の大きな課題である。安倍は官房長官時代から、内閣法制局長官との意見交換を密かに行っている。

## 5 安倍 vs. 内閣法制局長官

2006 年 7 月、当時官房長官で約 2 か月後の自民党総裁選での当選が確実視されていた安倍は、首相官邸で阪田雅裕内閣法制局長官と会談する。前記の 2004 年 1 月の国会質疑と同じ疑問をぶつける安倍に対して、阪田は「戦後 60 年の議論の積み重ねを一つの内閣が無にすれば、憲法に対する信頼性が根っこから揺らぎます」と説いた。

これで安倍は納得したわけではない。とはいえ、そこまで頑なな内閣法制局の顔を潰すわけにもいかない。首相就任後の国会での初の所信表明演説と答弁は、その意味で「バランス」のとれたものだった。2006 年 9 月 29 日、安倍は所信表明演説では「いかなる場合が憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するのか、個別具体的な例に即し、よく研究してまいります」と述べた。続く 10 月 2 日と 3 日の答弁では、その研究の前提として「これまでの憲法解釈や国会における議論の積み重ねを十分に尊重しつつ」と配慮を見せた。

阪田は安倍政権発足とともに長官の座を退いている。阪田の長官在任期間はほぼ 2 年。通常 3 年が目安になっていたことからすれば、やや異例の短さであ

る。そこに私は、阪田の無言の威迫を感じ取っている。内閣法制局の積み重ねを無視するなら、これからの長官は辞表をたたきつけるぞ、という。

阪田の後任の宮崎礼壹長官は、報道されている限りで3回首相官邸に呼ばれている。有識者会議設置に先立って、ひそかに安倍が開いた集団的自衛権に関する検討会に出席するためである。メンバーは首相、正副官房長官という官邸のトップに限られていた。宮崎は官邸の正面玄関ではなく、西側出入り口を使うほど、秘密保持に気を遣った。

有識者会議設置をめぐる意見のすり合わせが、官邸メンバーと宮崎の間で行われたのであろう。端的に言えば、安倍が解釈変更を宮崎に迫り、宮崎が応戦するという構図である。その結論は、有識者会議初会合での安倍のあいさつから一応うかがい知ることができる。安倍は「これまでの政府見解を念頭に置いていただきたい」と述べたのである。

一方で安倍は、2007年5月11日の国会答弁で、「今までの法制局の解釈、法制局というのも内閣の一部局でありますから、トップは私であります。私が最終的な責任者ですね。今までの法制局長官の答弁も最終的な責任は総理大臣なんですよ」と内閣法制局を牽制している。

確かに、法的に内閣法制局の主任の大臣は首相である。それをあえて確認してみせ、言外に、首相の指示で法的枠組みを整理することが内閣法制局の職分であることをほのめかしたのであろう。首相のブレーンである岡崎は、先述の安倍との共著で「そんな解釈は裁判所が決めたわけでも、憲法に書いてあるわけでもありません。単に、役人が言っただけですから、総理大臣が『権利があるから行使できる』と国会で答弁すればいいのです」(74-75頁)と指摘する。

もちろん、事はこのように単純には運ばない。言うまでもなく、憲法の条文やそこから論理的に導き出されてきた解釈の積み重ねは、公権力を縛るためのものである。政権の都合のいいように解釈を変えることができるのであれば、それは憲法の存在理由の否定につながる。歴代内閣法制局長官の口癖は、内閣が変わっても解釈は変わらない、である。

ちなみに、2007年5月23日の参院本会議で、宮崎は一般論と断った上で、「政府による、政府の憲法の解釈は……それぞれ論理的な追求の結果として示されてきたものであり、その扱いについては慎重でなければならない」と答弁している。

## 6 有識者会議の設置

この板挟みの中で、安倍は有識者会議設置に踏み切った。その設置が発表されたのは2007年4月25日で、首相訪米の前日だった。やはり主権在米なのか。安倍はこれを手みやげとしてキャンプデービッドでの日米首脳会談に臨んだ。そこで安倍は、集団的自衛権行使を一部可能にすることを目指した有識者会議を発足させるとブッシュ大統領に伝えたという。

有識者会議メンバーの人選を中心的に担ったのは、谷内（やち）正太郎外務事務次官である。安倍が内閣官房副長官であったとき、谷内は官房副長官補であった。当時、安倍と谷内は対北朝鮮強硬姿勢で歩調を合わせ、一方で両者ともに内閣法制局の「保有と行使の分離」論には強い不満を抱いていた。

さらに、谷内には湾岸戦争への対応をめぐる、内閣法制局に煮え湯を飲まされた思いが澱のようにたまっている。行使容認派をずらりと並べた有識者会議のメンバーをみると、谷内による内閣法制局への意趣返しニュアンスさえ感じ取られる。内閣法制局から正規メンバーの起用はなく、5月18日の初回有識者会議に出席した梶田信一郎内閣法制次長には、発言の機会が与えられなかった。

周知のように、有識者会議では「いかなる場合が集団的自衛権の行使に該当するかよく研究していく」ために、次の4類型が検討課題とされている。

- 〈1〉 同盟国を攻撃する弾道ミサイルを、ミサイル防衛システムで撃破する
- 〈2〉 公海上で海上自衛隊艦船と並走する艦船が攻撃された場合、自衛隊が反撃する
- 〈3〉 イラク復興支援のようなケースで、他国軍が攻撃された際に自衛隊が駆けつけて反撃する
- 〈4〉 自衛隊が外国軍隊を後方支援する

これについて有識者会議は今後5～6回議論を重ねて、今秋に提言を首相に上げる予定になっている。いずれも、「わが国に対する急迫不正の侵害」という自衛権行使の第1要件からみて、その行使は困難なケースばかりである。

それ以前に、宇宙人襲来レベルとまではいわないが、想定が非現実的ではないか。たとえば、北朝鮮が開発中のテポドン2はグアムまで届きそうだが、日本上空を通過する際の高度は数百キロなのに対して、イージス艦のSM3ミサイルで狙えるのは高度150キロ程度である。〈2〉が想定していると思われるインド洋での給油活動の場合、不審情報はレーダーや航空機の哨戒活動で事前に



把握できる。〈3〉〈4〉はやや現実的だが、桃太郎帝国の鬼退治に今後も付き合うことが国益にかなうかを議論することのほうが先決であろう。

## 7 公明党への「期待」

この文章が読まれるころには参院選はとうに終わっている。そこでよもや公明党の支援を受けて自民党が勝ってほしいとは思わぬが、この選挙で自民党の公明党依存がいつそう進めば、公明党は与党内でますます発言力を強めることになる。私は公明党に安倍政権のブレーキ役として大きな期待をもっている。

実は、安倍が先の所信表明演説で「積み重ね」尊重を付言したのは、内閣法制局ばかりか、公明党＝創価学会を考えてのことだった。そもそも、公明党＝創価学会の中には安倍に対する不信感がある。細川政権下で自民党が下野していた1994年、安倍は「憲法20条を考える会」という議員連盟に属していた。これは、連立与党入りした公明党を政教分離の原則から批判するための議連であった。安倍にはこの「過去」を清算する必要があった。

太田昭宏代表をはじめ公明党の幹部は、ことあるごとに安倍に解釈変更に踏み出さないようクギを刺してきた。2007年4月18日、首相官邸で安倍と昼食をともにした太田は、安倍から「今までの政府の考え方を变えるものではありません」との言質を引き出している。4月25日、北側一雄幹事長も記者会見で「長年積み上げられてきた政府解釈を見直していくことであってはならない」と語った。「党の背骨にかかわる平和や安全保障の問題でケンカすることをためらってはいけない」という声も党内から聞かれる。

## 8 落としどころはどこか

さて、安倍はこの問題のいわば落としどころをどこに考えているのか。「二段階革命論」者の恩師・佐瀬らを有識者会議に取り込んだことがミソのように私は思う。有識者会議はその応援団役のマスメディアを通して、会合のたびに「保有と行使の分離」の「誤り」を国民にインプットしていくことであろう。4類型の研究もさることながら、有識者会議の真の狙いはここにある。

それでも、集団的自衛権行使について、内閣法制局が首を縦にふることはあるまい。《佐瀬先生には尽力してもらった、自分も内閣法制局に対して陰に陽にプレッシャーをかけてきた。それでも、内閣法制局は折れない。だからといって行使可能を自分が明言しては、内閣法制局も公明党も失うことになる。それ

は政権維持という政治的リアリズムからできない。かくなる上は憲法改正を急ぐほかない。》

このように、安倍は自身が「一段階革命論」に「転向」するアリバイづくりの場として、有識者会議を利用するのではないか。行使容認派をあれだけそろえて努力したのだから仕方がない、と佐瀬を含めて周囲を納得させる。内閣法制局の「頑迷さ」を浮き彫りにし、行使へ転換できないことを逆に改憲への追い風にする。そのしたたかさを警戒しなければならない。

(文中敬称略)